

王昱昊. 农村土地“三权分置”问题的思考[J]. 江苏农业科学, 2018, 46(7): 337-340.

doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.07.080

农村土地“三权分置”问题的思考

王昱昊

(中能华辰控股集团有限公司, 北京 100012)

摘要:“三权分置”被认为是继家庭联产承包责任制改革后我国农村土地制度的又一重大改革。虽然这项改革对现实具有重大的指导意义,但“三权分置”仍有诸多问题需要解决。分析了“三权分置”的历史背景以及新中国成立以来的历次农村土地制度改革,明确“三权分置”的合理性及历史必然性;并通过分析其推行过程中存在的问题,提出相对应的建议。

关键词:农村土地承包经营权;权利分置;土地制度改革;三权分置

中图分类号: F301.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)07-0337-04

1 引言

农村集体土地“三权分置”是指农村土地集体所有权、农户承包权、土地经营权三权分置并行。“三权分置”是在所有权和承包经营权“两权分离”基础上将农户家庭的承包经营权进一步分离为承包权和经营权两权。“三权分置”被认为是继家庭联产承包责任制改革后农村改革又一重大制度创新,也是中央关于农村土地问题的又一重大改革。

1.1 “三权分置”的背景

1.1.1 细碎化土地阻碍规模农业发展 家庭联产承包责任制改革时,为了公平公正,土地分配的方法就是不同的土地都会对农户分配一块,这样就造成了我国耕地细碎化的现象。虽然在实践中,农户通过协商等方法使得自家耕地相对集中,但现实中土地细碎化的问题仍然存在于我国农村地区。细碎化的土地在给普通农户的生产经营带来不便的同时,也极大地阻碍了规模农业发展。采取适度规模经营的方式实现农业

的现代化,促进农业发展已成为人们的共识。

1.1.2 单纯作物种植收益低下 我国人多地少,人均耕地仅为 1.4 hm^2 。在粮食种植成本增加、粮食价格并未随之上涨的背景下,以家庭为单位的精耕细作模式显然并不能为农户带来足够的经济效益。广大农村地区,青壮年流向城市寻找工作机会,原有耕地遭到弃耕或者流转给其他农户。通过促进土地流转,可减少农民对土地的依赖性,同时可解除农户对土地的反向束缚。

1.1.3 实践中的土地流转行为有待规范 截至 2016 年 6 月底,全国共有 4.6 亿 hm^2 家庭承包耕地参与土地流转,流转面积占家庭承包经营耕地的 35%,5 833 万户农户将自家土地向外流转,占以家庭为单位的承包农户数的 25.3%。土地流转活动在实践中广泛存在,然而土地流转过程中缺乏统一有效的法律以及制度监管,随之而来的是各种问题纠纷,因此“三权分置”既是对现实中土地流转现象的追认,又是对实践中存在的问题的规范。

1.2 本研究价值

“三权分置”并非仅仅在原有的“所有权-承包经营权”两权体系上新增加一权,而是对土地权利框架的重新设计。家庭联产承包责任制下的两权体系下,土地权利只能在农村

收稿日期:2017-12-12

作者简介:王昱昊(1989—),男,山东曹县人,硕士,副研究员,主要从事新时代统一战线基本理论政策研究。E-mail:0518leoyhwang@163.com。

都属于保健性因素,不会产生收入创造的激励效果。

参考文献:

- [1] 罗 锋,黄 丽. 人力资本因素对新生代农民工非农收入水平的影响——来自珠江三角洲的经验证据[J]. 中国农村观察,2011(1):10-19.
- [2] 徐 辉,甘晓燕. 新生代农民工人力资本与收入的相关性研究[J]. 调研世界,2013(2):34-38.
- [3] 邓永辉. 新生代农民工工资收入影响因素的实证分析[J]. 统计与决策,2016(13):103-105.
- [4] 乔 珍. 社会资本对新生代农民工收入影响研究[D]. 长春:东北师范大学,2015.
- [5] 王广慧,徐桂珍. 教育-工作匹配程度对新生代农民工收入的影响[J]. 中国农村经济,2014(6):66-73.
- [6] 金晓彤,杨 潇. 差异化就业的新生代农民工收入影响因素分

析——基于全国 31 省(市)4268 个样本的实证研究[J]. 青年研究,2015(3):21-29.

- [7] 陈 亮,苏建宁,张 然. 新生代农民工人力资本投资与工资收入研究——基于劳动力市场分割的调节作用[J]. 调研世界,2014(5):34-37.
- [8] 李梦觉. 工业化城市化发展与农民收入增长的实证分析[J]. 经济纵横,2008(6):72-74.
- [9] 宋元梁,肖卫东. 中国城镇化发展与农民收入增长关系的动态计量经济分析[J]. 数量经济技术经济研究,2005,22(9):30-39.
- [10] 范爱军,王丽丽. 我国城镇化发展与农民收入增长的实证分析[J]. 山东社会科学,2007(3):79-83.
- [11] 谷亚光. 城镇化发展与农村居民收入增长[J]. 中国流通经济,2013(8):94-99.
- [12] 朱 曼,王 婷. 新型城镇化与农民收入增长 Panel Date 模型分析[J]. 物流工程与管理,2014(3):179-181.

集体组织内部进行分配。三权体制下,农民与土地的双向制约得以缓解甚至解除,农民可脱离土地的束缚,减少对土地的依赖;土地也可以通过市场进行配置,从而得到更为有效的利用。目前“三权分置”的框架已经初步形成,但仍需为其填充更为丰富的内容,一些理论和实践问题仍需解决。本研究通过分析“三权分置”改革实践中存在的问题,为政策的执行者提供相对应的建议。

2 我国农村土地制度历史沿革

作为上层建筑的有机组成部分,土地制度具有重大的作用。每一次土地制度改革都有其特殊的历史背景。新中国成立至今,我国农村土地制度一共进行了 4 次较为重大的改革。这 4 次土地制度改革既涉及土地所有权主体的变更,也涉及生产和分配方式^[1]。作为农村经济制度的核心及基础,农村土地制度对农村生产力发展具有重大意义。

2.1 农民个体所有,家庭自主经营

1949—1956 年,我国农村土地制度是农民个体所有。在建国前通过的《中国土地法大纲》中,我们党就明确了废除封建性及半封建性的土地制度,实行耕者有其田的土地制度原则。在 1950 年通过的《中华人民共和国土地改革法》中也明确规定:“国家依照法律保护农民土地所有权和其他生产资料所有权”,并且赋予了土地在特定情形下交易、继承、出租、赠与等权能。“耕者有其田”的格局最终在我国实现。在这一时期,除去一些少数民族聚居区(如西藏、新疆)和台湾省,全国基本完成了土地改革工作,实现了农民土地所有制。这种土地所有制下,农民的生产积极性得到极大的提高,也促进了建国初期我国农业的快速恢复和发展^[2]。

2.2 劳动群众集体所有,集体经营

1956—1978 年,我国农村土地制度是劳动群众集体所有,集体经营。由于小农经济存在脆弱性,一定程度上影响了农业的进一步发展,1953 年,我国决定引导广大农民走合作化的道路。1956 年毛泽东的《中国农村社会主义高潮》出版,该书中大力倡导创办高级社的思想使得农业合作化进程骤然加快。到 1956 年年底,我国农村基本上形成了土地集体所有格局。这一时期,土地所有权的主体已经由农民变为农民所在的村集体组织,组织内的成员集体劳作,对于劳动成果则以“各取所需,按劳分配”的原则进行分配。自留地除外的全部财产公有的做法,严重侵害了土地改革后农民从土地上取得的权益,打击了农民的生产积极性,导致我国生产在此后相当长时间内非但没有进步,反而出现了倒退的现象。

2.3 家庭联产承包责任制

1978 年至今我国农村的土地制度是家庭联产承包责任制^[3]。1978 年安徽省凤阳县小岗村的 18 户村民首先发起以包产到户为主要形式的农业生产责任制,这也拉开了农村土地制度改革的帷幕,集体拥有所有权,家庭拥有经营权的两权分离模式开始确立。我国现行宪法规定的“以家庭承包经营为基础,统分结合的双层经营体制”就是家庭联产承包责任制^[3]在新时期的体现。家庭联产承包责任制的基础仍然是农村土地集体所有,但是土地的经营主体变成了家庭,而非全部集体成员,这就使其在发挥集体优越性的同时,也充分发挥了农民的生产积极性,极大地提高了农村生产力水平。

2.4 “三权分置”

早在上世纪九十年代,针对当地农村土地制度存在的问题,一些经济学及法学工作者就提出了从农村土地承包经营权分离出承包权和经营权。2013 年 11 月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提到将经营权从承包经营权中分离出来^[3-5];2014 年中共中央、国务院通过的《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》明确要求“实现所有权、承包权、经营权三权分置”。此后党中央和国务院在一系列文件中对“三权分置”作出要求。“三权分置”是在家庭联产承包责任制基础上的改革,是对其的继承和发展。

3 “三权分置”制度的框架设计

3.1 坚持农村集体所有权不变

农村土地的所有权由农民集体享有,是农村土地基本制度的根本,是由我国社会主义性质所决定的,应当受到充分尊重和保障^[6]。土地集体所有权是集体组织对集体土地依法享有的占有、使用、收益和处分的权利。土地集体所有权的权利主体是全体集体组织成员,在推行“三权分置”改革的过程中,要落实集体组织对承包地的各项权能,充分发挥土地集体所有的优点。农民集体依照法律对集体土地进行发包,任何个人和组织都不得非法干预;有权因特殊情形的发生对承包地依法调整;有权对承包权和经营权主体使用承包地的行为进行监督,并对违反承包合同以及相关法律的行为采取措施。对集体土地进行征收时,农民集体依法获得补偿并对相关补偿方案提出建议和意见。通过完善农村集体组织民主决策机制,充分保障农户在集体组织中的成员权,保障集体组织对集体土地所有权的有效行使,不能让集体土地所有权成为私权。

3.2 严格保护农户承包权

土地承包权是农民享有土地权利的依据和基础,当前土地承包关系应当得到长期有效的保护。农村集体组织的农民家庭承包集体土地,依法享有承包权,经营权的流转不改变承包权归属。对于农民家庭的土地承包地位,任何组织和个人都不得非法剥夺和干涉^[5]。在推进“三权分置”改革的过程中,要充分保护承包农户对承包土地的各项合法权益。承包农户有权对承包地依法行使占有、使用、收益的权利,购置农业生产所必需的各种生产资料及相应的附属配套设施,对生产经营形式及农业产品的处分有自主选择权;有权通过各种合法方式对承包地进行流转并获得相应的收益;有权依照法律就其土地权利设定抵押、以自愿和有偿的形式放弃其承包权。承包土地因公共利益而被征收时,土地承包权人有权依法获得适当的补偿及社会保障金。

3.3 加快放法经营权

增强土地经营权的保障性和稳定性,是推进“三权分置”改革的关键。在法定期限内,土地经营权主体对流转土地依法享有占有、使用及收益的权利。在依法保护农村集体组织土地所有权及农民家庭承包权的同时,对于依照合法的土地流转合同获得土地经营权的组织和个人,也应当平等保护其合法权益。在推进“三权分置”改革的过程中,要依法保护经营主体的各项合法权益,促进稀缺的土地资源能够得到更为有效的利用。经营权主体依法使用流转土地进行农业生产活

动并获得收益;在获得承包权主体许可的条件下,可依法实施改善土壤,促进土地生产效益的活动;在土地流转合同到期时,同等条件下,经营人具有土地续租的优先权。经营人在将土地再流转或就其经营权设立抵押时,须得到承包权人的书面同意。

4 “三权分置”面临的问题分析

4.1 三权概念缺乏理论基础和法律支持

4.1.1 新的经营权权利属性存在争议 在“三权分置”的实践中,承包经营权分离后经营权权利属性存在着争议。部分学者认为新设立的经营权应当是债权型的租赁权,其主要依据是我国现行《合同法》有关于土地租赁合同的规定。即权利人在不需要不动产登记、公证的情况下,依照租赁合同占有耕地经营。但是经营人不能独立转让经营权也无法在经营权上设立抵押。另一部分学者则认为根据《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》中对于经营权可以转让、可以抵押的要求,新设立的经营权应当是物权。2 种不同权利属性的经营权的区别主要体现为以下几点:(1)物权化的经营权存续期间可以不受现行法律关于土地租赁最高年限的限制,权利人对长期稳定从事生产经营的需要得以满足。(2)物权化的经营权进入市场的能力得到增强,经营权被赋予转让、抵押等权能,强化经营权市场机能的同时扩大了经营人的权利范围。(3)物权化的经营权的权利主体能够以自己的名义起诉以及应诉来保证对权利的保护。实践中对于经营权有较为长期需求的人,更希望得到物权化的经营权。可见新的物权化的经营权在一定程度上是符合我国农业发展现状的。

4.1.2 立法工作滞后于社会现实 虽然目前我国农村基本上形成了“三权分置”的现实,但是关于“三权分置”制度的设想和规定都是出自政府政策,相关的法律文件中无法找到与其相关的内容,甚至现行法律中的某些规定阻碍了“三权分置”改革的推进,如前面提到的《合同法》中关于最高租赁年限的规定会打击一部分经营人的生产热情。究其原因,是因为现行法律中的法律概念以及法律规范的确是基于上世纪六十年代至八十年代的农村现实,而在现在的农村某些概念早已脱离其历史基础,因而内涵也随之改变。比如作为农村集体土地所有权主体的农村集体已经由之前独立核算的经济组织转变为以土地权利为主要纽带的组织。脱离了原有的立法环境,这些概念也需要进行新的界定,与之相对应的法律规范也应当进行修改。只有明确的法律规定才能消除“三权分置”政策执行中的困惑。

4.2 耕地确权工作不够完善

我国最早于 2009 年开始以村为单位,开展土地承包经营权确权登记颁证试点工作,2015 年,全国又有 9 个省份被列入到“整省推进”的试点中,国家计划在 2020 年前完成全国范围内的土地承包经营权确权登记工作。目前我国的土地确权工作已经取得了巨大的成果,但仍有许多不足之处。而明确无争议的承包经营权是“三权分置”的前提,权利主体不明晰,流畅高效也就无从谈起。目前我国耕地确权工作主要有如下问题:

4.2.1 基层民众对确权工作理解不足 在我国广大的农村

地区,部分村民甚至村干部的文化知识程度相对较低,对土地承包经营权的确权工作缺乏正确认知。农村集体土地确权登记工作中会遇到一些思想比较保守的村民,他们认为集体土地所有权是一项全体集体成员共享的整体权利,在此基础上确定集体组织成员个体的权利没有任何意义,反而会“劳民伤财”,因此在实际的确权工作中,部分村民对集体土地确权登记持消极甚至是对立的态度,增加了确权工作的阻碍。在确定有争议土地的权属时,确权工作者遭遇村民的抵触更是强烈,甚至其他土地的再确认工作也会受到影响。由于得不到村民的支持,某些地区的确权工作形成了政府机关单方面努力的局面,这就导致了确权工作缺乏动力,对确权工作的进度及质量造成了重大的影响。

4.2.2 经费投入较少 农村土地承包权确权涉及的耕地面积广大,农户数量众多,且由于历史原因各个地块相对分散,不同地块土地存在较大差异,地形复杂,确权工作任务量大;农村乡镇相关工作人员数量不足,当地工作人员无法满足确权工作要求。与此同时,由于各种原因,承包耕地的面积及空间位置不够明确,增大了确权工作的实施难度;部分地区存在对土地承包政策理解偏差的问题,也增加了土地确权工作的难度。以上各个因素在增加土地确权工作难度和工作量的同时,也大大增加了确权所需要的成本。由于中央的补贴在确权经费中只占一小部分,经费缺口必须由省政府甚至地方基层政府的财政收入填补。对于经济较为发达的地区,这部分经费对地方财政造成的压力还可以承受,但对于一些经济欠发达地区来说,这种压力则要大得多。当确权经费缺口无法补足时,确权工作的速度和质量也就无法得到保障。

4.3 土地流转可能走向非农化和非粮化

4.3.1 粮食作物种植无优势 虽然最近几年,国家为了增加广大农民的农业生产尤其是粮食种植的积极性,改善农民生活水平,促进农村生产力发展,针对农业的发展相继出台了诸如农业税全免的扶持政策^[1]。然而,种粮意愿低下、种粮积极性不足的问题却长期存在于我国广大农村地区。青壮年往往会选择去城市打工,留守农村的一般都是以从事非农业生产为主的人或劳动能力较差的人,粮食种植相对于一些其他经济作物(如种树)来说不仅收益低,而且劳动强度大,并且近年来种粮成本随着农药化肥价格的提高不断增加,粮食价格却长期低迷,粮食种植对农民的吸引力不足。加上部分地方政府出台了流转的土地用于发展经济作物或者畜牧业的政策,并给予一定的补贴。虽然这种政策在短时间内可以提高农民收入,但广泛的经济作物种植不仅仅增加竞争强度,减少收益,而且会对粮食产量造成影响。

4.3.2 新型农业主体经营更易出现非农化和非粮化问题

目前,我国农村土地流转面积占承包地总面积的比例已经超过了 1/3。总体来看,土地流转更为广泛和自由,但一些问题也不可避免地出现了,部分地方政府试图以行政取代市场,盲目进行行政推动,在追求加快流转和增大规模经营的同时,忽视了土地流转质量。部分工商资本在看中国家对农业的大量补贴后,往往会长时间承包大片土地,投入巨大的资金,但因为缺乏相关农业生产知识而无法盈利或出现亏损。甚至部分土地流转后被用于进行非农建设,进一步减少了稀缺的土地资源。农户间小规模的土地流转基本还是粮食种植为目的,

但是农户向企业和农场主流转的土地则更易出现非农化和非粮化问题。究其原因,虽然国家对于规模农业的发展已经投入了大量的补贴资金,但是这些补贴相对于改善土壤、购置农业机械的花费仍然较少,因此新型农业主体的经营也更易出现非农化和非粮化的问题。

5 推进“三权分置”改革的对策分析

5.1 去除理论障碍,提供法律依据

5.1.1 统一对相关理念的认识 任何一场伟大的改革必须有一个统一的认识和完善的理论支持。没有坚实的理论基础的支撑,改革注定要多走一些弯路。因此农村土地“三权分置”作为一项改革措施,不仅仅需要一个统一的目标还需要有坚实的理论基础。当前我国法律界以及经济界对“三权分置”中的具体措施乃至改革本身都存在着不同的看法,国务院对“三权分置”改革中的一些要求也不符合传统司法理论。因此相关学者应当多举行对相关问题的研讨会,互相交流心得体会,同时国家也应当尽快拿出一个完整的理论体系,为改革的推进扫除理论上的障碍。

5.1.2 加快立法工作,让改革于法有据 目前国务院及地方政府都出台了一些关于“三权分置”的政策,但由于政策的执行缺乏刚性,导致各地在进行“三权分置”改革时的做法大相径庭甚至互相矛盾。习近平总书记曾经表示重大改革必须于法有据。没有完善统一的理论,立法工作很难完成,而没有明确的法律依据,改革的方向和具体措施则可能出现偏差。我们要建设法治国家,就要以宪法和法律为根本遵循,政府的政策可以作为改革工作的指导,但明确的法律文件必不可少。因此,全国人民代表大会以及各地方人民代表大会应当在自己的法定权限内出台相关法律,为改革的进行提供依据^[9]。

5.2 推进土地确权工作

5.2.1 加强宣传教育,减少确权阻力 地方政府应当改进宣传方式,深入基层农户,针对事关广大农户切身利益的问题进行耐心细致的解答。增加农户对确权工作的了解,努力消除其顾虑。在工作人员的选取上,应当选择熟悉当地情况的本地工作人员,坚持实事求是的原则对每一块土地都要实际勘察。确权工作应当自动接受当地村民的监督,提高村民的主体意识和参与感。同时要让村民了解到确权工作是对其耕地承包经营权的保护,增强村民的产权意识,让村民成为确权工作的有力支持者和推动者。

5.2.2 落实确权经费,提供资金保障 促进农村集体土地确权登记工作快速进行,确保于 2020 年前完成确权任务,强大的资金支持是必不可少的。为了避免出现资金紧张的问题,中央政府和省(自治区、直辖市)政府应当提供更多的补贴,而非主要依靠地方基层政府经费问题。相关部门应当按照实际工作的任务量及工作难题确定地方政府财政需要配套的资金,因为资金没有得到落实,对确权工作的质量和进度造成影响的,应当追究相应机构及其工作人员的责任。对于确权资金,必须做到专项专用,保证其用到确权工作中。对于意图挪

用、侵吞确权资金的单位和个人,必须依法追究其刑事责任。

5.2.3 对有争议的土地权属审慎处理 争议的土地权属的处理是整个耕地确权工作中最为复杂和困难的部分,对这类土地进行确权时一定要做到认真和谨慎。对无法单纯用法律解决的争议,可采取协商的方式,但必须通过实际的勘察确认后才能协商调解,不能违反公平公正原则。对于一些勘察存在异议的案例,可以考虑另外聘请其他具有相关资质的单位进行勘察。总之,针对不同地区不同类型的争议土地权属,不能一刀切,而是应当根据实际情况,采取相应的措施审慎处理。

5.3 监管与扶持并行,控制土地用途

5.3.1 对工商企业参与农业加强监管和引导 为避免大规模兼并土地和过度规模化经营及随之而来的土地非农化和非粮化现象,地方政府必须对工商企业长期大片租赁农户承包地的行为采取慎重的态度,不能因短期财政收入的提高而忽视监管。在订立土地承包合同时,必须明确承包地用途的限制。针对工商企业租用耕地的行为必须建立完善的许可和监督体制。明确限制工商资本企业租赁农民承包地的面积,避免过度规模经营现象的出现。对于工商资本企业以其雄厚的资金和先进的技术带动农户共同促进当地农业发展,地方政府应当进行政策和财政上的支持。对于适合以现代企业化经营的种植业,可适当让利于工商资本。

5.3.2 对新型农业经营主体加强监管 新型农业经营主体(如农业大户、农民合作社等)相较于传统的农户家庭,生产经营成本更高,收入更加依赖于土地,收益预期也更高。同时新型农业主体在作物的种植上也有更多的选择,用于生产的土地更易走向非粮化。因此,必须严格控制新型农业经营主体的耕地用途,防止其种植非粮作物。对于确实是以粮食作物种植为主营业务的新型农业经营主体应当增加财政补贴和政策扶持,增加其种粮收益,防止其因收益过低而走向非农化和非粮化。国家对种粮补贴应当落实于经营权人,即实际从事农业生产的人,而非仅仅拥有土地承包权、不从事农业生产的人,防止“新型地主”的产生。

参考文献:

- [1] 彭清华,罗莹燕. 新形势下中国农村土地要素的产权重构探讨[J]. 石家庄经济学院学报,2014,36(2):21-24.
- [2] 杜晓盛. 我国城乡居民收入差距形成原因分析及财税对策研究[J]. 经营管理者,2011(3):22-22.
- [3] 周明. 家庭联产承包责任制解决了什么问题[J]. 历史教学(上半月刊),2011(5):56-58.
- [4] 马晓茗. 基于广东省土地承包经营权流转的几点思考[J]. 湖北农业科学,2012,51(12):2633-2635.
- [5] 赵阳. 守住底线 试点先行 积极稳妥推进农村土地制度改革[J]. 中国发展观察,2014(2):4-7.
- [6] 周叶. 农房两改政策探索[D]. 宁波:宁波大学,2011.